



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Ing. A. V., CSc., b) O. V.**, oba zastoupeni JUDr. Tomášem Noskem, advokátem se sídlem Dvořáčkova 1177, Červený Kostelec, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. J. Ř., II) M. Ř.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 7. 8. 2012, č. j. 15622/2012-31-4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2016, č. j. 5 A 154/2012 – 73,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2016, č. j. 5 A 154/2012 – 73, rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 7. 8. 2012, č. j. 15622/2012-31-4, a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 21. 3. 2012, č. j. 5487/2012-83/368, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit na náhradě nákladů řízení o žalobě žalobkyni a) 6428,50 Kč a žalobci b) 6428,50 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Tomáše Noska, advokáta.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyni a) 8182,50 Kč a žalobci b) 8182,50 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Tomáše Noska, advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Žalobcům **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 2000 Kč, který jim bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Tomáše Noska, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí městského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, č. j. 5 A 154/2012 - 73, městský soud zamítl žalobu, kterou se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 7. 8. 2012, č. j. 15622/2012-31-4, jímž ministr pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) zamítl jejich rozklad proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „ministerstvo“) ze dne 21. 3. 2012, č. j. 5487/2012-83/368, kterým bylo v tzv. zkráceném přezkumném řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále také „krajský úřad“) ze dne 4. 5. 2011, č. j. 12192/UP/2009, a kolaudační rozhodnutí Městského úřadu v Novém Městě nad Metují (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 7. 2007, č. j. Výst. 690/2007/G, K-66/07, a věc byla vrácena tomuto úřadu. Shora uvedeným kolaudačním rozhodnutím bylo stěžovatelům povoleno užívání stavby „Stavební úpravy č. p. 1501 Nové Město nad Metují, Boženy Němcové“.

[2] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve uvedl, že jádrem sporu je v daném případě posouzení, zda ministerstvo a ministr postupovali v souladu se zákonem, když rozhodnutí stavebního i krajského úřadu zrušili ve zkráceném přezkumném řízení, resp. zda byly splněny všechny podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení a zda nebyla újma, která stěžovatelům zrušením předmětných rozhodnutí vznikla, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

[3] V této souvislosti městský soud konstatoval, že ministerstvo bylo oprávněno vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, neboť ve věci byly splněny všechny zákonné podmínky, a to že 1) porušení právního předpisu bylo zjevné ze spisového materiálu, 2) nebylo zapotřebí vysvětlení účastníků a 3) byly splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu. O tom, zda provedené změny stavby odpovídají tzv. nepodstatným odchylkám ve smyslu § 81 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a § 22 odst. 3 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), přitom bylo možné rozhodnout výlučně na základě znalosti spisového materiálu, resp. podrobná místní znalost nebyla nezbytná.

[4] Soud poté nepřisvědčil stěžovatelům v tom, že změny stavby (tj. úprava severního rohu budovy a přeložení plynové přípojky) měly charakter nepodstatných odchylek podle § 22 odst. 3 vyhlášky. Úpravou severního rohu budovy totiž došlo ke změně jednak půdorysu stavby, jednak jejího konstrukčního řešení. Ve výsledku tak byla realizována jiná stavba. Jak změna půdorysného rozsahu budovy, tak změna konstrukčního řešení nespádají dle vyhlášky mezi nepodstatné odchylky, jež by bylo možné projednat v kolaudačním řízení. Navíc odbourání jednoho z rohů budovy bylo změnou patrnou na první pohled.

[5] Stejně tak městský soud za nepodstatnou odchylku od projektové dokumentace ověřené ve spojeném územním a stavebním řízení nepovažoval úpravu týkající se plynovodní přípojky, neboť došlo ke změně jejího umístění. K tomu městský soud odkázal na znění podmínek č. 1 a 2 stavebního povolení ze dne 23. 8. 2000, č. j. 955/00/S, SP-92/00, z nichž vyplývá, že plynovodní přípojka musí být umístěna v souladu s umístěním zakresleným na přiloženém výkresu a dále že případné změny stavby nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu. Porovnáním situačního výkresu, který je součástí stavebního povolení, a výkresů v dokumentaci skutečného provedení stavby bylo městskému soudu zřejmé, že faktické umístění plynovodní přípojky neodpovídá umístění dle stavebního povolení.

[6] Námitku stěžovatelů, že poznámkou: „*[p]oloha el. a vodovodní přípojky nebyla ověřena - nutno respektovat při výkopu*“, byla v projektové dokumentaci výslovně předpokládána změna trasy vedení plynovodní přípojky, shledal městský soud jako nepodstatnou. Citovaná poznámka stěžovatelům nedávala absolutní volnost při umísťování plynovodní přípojky, přičemž pouze umožnila provedení nepatrných změn trasy pro případ, že by bylo zjištěno, že v projektové dokumentaci zakreslený stávající kabel a vodovod neodpovídají jejich skutečnému umístění. Nelze však ověřit, že by reálné umístění těchto podzemních sítí neodpovídalo stavu zakreslenému v projektové dokumentaci a situačním výkresu, a že by tedy změna trasy plynovodní přípojky byla nevyhnutelná. Spisový materiál neobsahuje žádný výkres, který by popisoval skutečné vedení kabelu a vodovodu, a který by tím odůvodňoval změnu vedení plynovodní přípojky. Zároveň ze správního spisu není patrné, že by stěžovatelé změnu vedení plynovodní přípojky stavebnímu úřadu oznamovali, popřípadě že by ji stavební úřad jakkoli projednával.

[7] Městský soud tak vyhodnotil, že se v případě „úpravy severního rohu stavby“ a vedení plynovodní přípojky jednalo o podstatné změny stavby. Proběhnout proto mělo řízení o změně stavby před jejím dokončením podle § 68 stavebního zákona, a nikoli pouze formální projednání změn v rámci kolaudačního řízení. Stavební úřad tudíž pochybil při provádění kolaudačního řízení, přičemž nesprávně postupoval i krajský úřad, který pochybení stavebního úřadu nenapravil.

[8] Městský soud dále posoudil jako nepravdivé tvrzení, že ministr nereagoval na námitku stěžovatelů, že se „stavební úpravy pro zámečnickou dílnu“ netýkají předmětných rozhodnutí, nýbrž jiného řízení. Ministr totiž v napadeném rozhodnutí konstatoval nepřezkoumatelnost kolaudačního rozhodnutí, jež byla způsobena tím, že stavební úřad nedostatečně konkretizoval všechny změny stavby, které byly předmětem kolaudačního řízení, neboť kolaudační rozhodnutí hovoří o povolení užívání stavby jako celku.

[9] Nedůvodnou shledal městský soud rovněž námitku stěžovatelů týkající se porušení zásady šetření práv nabytých v dobré víře. Závěry ministerstva k této otázce rozvedl ministr, jakožto orgán rozhodující o rozkladu, když doplnil, že si stěžovatelé museli být vědomi odchylek od projektové dokumentace i toho, že takové odchylky musí být projednány v řízení o změně stavby před dokončením, čímž na jejich straně byla vyloučena existence práv nabytých v dobré víře. Skutečnost, že ministr rozvedl právní úvahu ministerstva, tak městský soud vyhodnotil jako zcela zákonnou. Městský soud pak k výše uvedenému dodal, že postup správních orgánů byl chybný od samého počátku, kdy nebyly

osoby zúčastněné na řízení považovány za účastníky kolaudačního řízení, přestože plynovodní přípojka měla vést přes jejich pozemek, přičemž jim nebylo ani umožněno nahlížet do spisu. Správní orgány dále bez jakéhokoli projednání konstatovaly, že úpravy stavby jsou nepodstatnými odchylkami, a že stavba byla provedena podle ověřené dokumentace.

[10] Závěrem odůvodnění městský soud konstatoval, že vypořádání obecně formulovaných námitek (tj. zda bylo rozhodování ovládáno zájmem na dodržování zákona a zda se jednalo o obvyklý úřední postup) považuje v napadeném rozhodnutí za zcela dostatečné.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[11] Stěžovatelé proti tomuto rozsudku podali v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Předně stěžovatelé uvedli, že podstatou daného sporu je otázka, zda se skutečné provedení stavby odchyluje od dokumentace schválené ve stavebním řízení a jaký charakter mají odchylky označované jako „úprava severního rohu budovy“ a „vedení plynovodní přípojky“, resp. zda se jedná o odchylky nepodstatné, a tudíž jestli řízení o změně stavby mohlo být spojeno s řízením kolaudačním.

[13] Pokud jde o „úpravu severního rohu budovy“, pak stěžovatelé poukázali na to, že byl v nyní řešené věci ministerstvem a ministrem nesprávně aplikován § 22 odst. 3 vyhlášky. Toto ustanovení demonstrativně vyjmenovává případy, které se nepovažují za tzv. nepodstatnou odchylku. Z jeho znění však nelze vyvozovat, že *a priori* není možné za nepodstatnou odchylku považovat i nepatrnou změnu půdorysu či konstrukce. V každém jednotlivém případě je nutné takovouto odchylku posuzovat individuálně ve vztahu k tomu, v jakém rozsahu se mění původní řešení a jak se odchylkou zasahuje do bezpečnosti, případně dalších zájmů chráněných zákonem. V daném případě se jednalo o zmenšení plochy stavby o cca 1 m², když celá stavba má výměru 482 m². Stěžovatelé proto považují za nesprávný závěr městského soudu, že se jednalo o odchylku podstatnou a že bylo možné rozhodnout o zrušení kolaudačního rozhodnutí pouze ze spisu, bez zkoumání dalších okolností vyplývajících z místních poměrů.

[14] Co se týče „vedení plynovodní přípojky“, stěžovatelé uvedli, že zakreslení existujících podzemních sítí v projektové dokumentaci bylo pouze informativní a nevyklučovalo existenci nevyznačených sítí. Výkres, který je součástí stavebního povolení, přitom výslovně předpokládal změnu trasy. Skutečná trasa vedení pak byla fakticky ovlivněna zjištěním, že existuje podzemní kanalizační větev nevyznačená v situačním nákrese pro stavební řízení. Vedení plynovodní přípojky tak bylo při skutečném provedení nepatrně zkráceno a umístěno pod vhodnějším úhlem. Jestliže tedy výše uvedené skutečnosti nebylo možné při stavebním řízení zjistit a zohlednit, pak trasa přípojky byla ve skutečnosti v souladu s dokumentací schválenou ve stavebním řízení, která takovouto změnu trasy umožňovala. Napadené rozhodnutí i rozsudek městského soudu však uvádějí, že jakákoliv změna trasy sítě, byť vyvolaná omylem ve vytyčení stávajících sítí

nebo nemožností je správně vyměřit, musí být vždy považována za podstatnou změnu stavby, což je posouzení nepřipustně formalistní.

[15] Stěžovatelé dále namítli, že tzv. zkrácené řízení lze provést, pouze pokud je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků. Městský soud přitom pochybil, když předmětné odchylky hodnotil jako podstatné, a to bez dalšího, pouze ze správního spisu.

[16] Jednou z podmínek pro použití institutu přezkumného řízení je také povinnost správního orgánu šetřit práva nabytá v dobré víře. V daném případě byli stěžovatelé po dlouhou dobu (tj. od roku 2007 až do roku 2011) v dobré víře, že mají pravomocné kolaudační rozhodnutí. Napadené rozhodnutí tak bylo pro stěžovatele překvapující a fakticky zasáhlo do jejich práv nabytých v dobré víře. Městský soud se přitom nesprávně ztotožnil s názorem ministra, který odmítl dobrou víru stěžovatelů tvrzením, že si museli být vědomi odchylek od projektové dokumentace i toho, že takovéto odchylky musí být projednány v řízení o změně stavby před dokončením. Stěžovatelé v tomto kontextu také uvedli, že právní posouzení charakteru výše uvedených odchylek je velmi obtížné, přičemž se z hlediska posouzení jejich podstatnosti jedná o hraniční situace. Rozhodně pak měli právo být v dobré víře o tom, že se jedná o odchylky nepodstatné, neboť takto věc vyhodnotil i stavební úřad v kolaudačním řízení (resp. následně i krajský úřad v rámci odvolacího řízení). Napadený rozsudek je proto nezákonný i z důvodu, že dobrá víra týkající se posouzení určité složité právní věci založená na vlastním výkladu právního předpisu a podpořená tím, že takovýto výklad byl správními orgány přijat, je poté vyloučena pozdějším právním názorem vysloveným po letech jiným správním orgánem, resp. městským soudem.

[17] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Ministerstvo pro místní rozvoj ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve zrekapitulovalo průběh dané věci. Dále pak uvedlo, že z dikce § 22 odst. 3 vyhlášky, která obsahuje demonstrativní výčet změn, jež nejsou nepodstatnou odchylkou, výslovně vyplývá, že změna umístění a změna rozsahu stavby takovou nepodstatnou odchylkou být nemůže. V tomto případě však došlo jak ke změně půdorysného rozsahu stavby, tak ke změně jejího konstrukčního řešení. Ministerstvo rovněž vyjádřilo nesouhlas s tvrzením stěžovatelů, že by změna trasy plynovodní přípojky měla být považována za tzv. drobnou odchylku, neboť došlo k posunu poloviny její celkové délky. Takovou odchylku od projektové dokumentace nepochybně nebylo možné považovat za nepodstatnou, přičemž důvod realizace odchylky je v tomto případě irrelevantní. V řešeném případě pak podle názoru ministerstva byly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. Co se týče ochrany práv nabytých v dobré víře, ministerstvo konstatovalo, že stavebník si musel být odchylek od projektové dokumentace vědom, a to včetně toho, že tyto odchylky musí být projednány v řízení o změně stavby před dokončením. Tato skutečnost tedy u stavebníka vylučuje existenci práv nabytých v dobré víře. Na základě výše uvedeného ministerstvo navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta a byla mu přiznána náhrada nákladů řízení v paušální částce 300 Kč na základě ust. § 11 a § 13 odst. 3 vyhlášky

č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to s poukazem na nálezný Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

[19] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření uvedly, že postup stěžovatelů, jakož i stavebního a krajského úřadu byl nezákonný. Změna půdorysu předmětné stavby a umístění plynovodní přípojky jsou průkazné z projektové dokumentace. Jedná se přitom o jinou stavbu, než která byla povolena ve stavebním řízení. Stěžovatelé nemohli být v dobré víře, neboť byli seznámeni s tím, že osoby zúčastněné na řízení uplatnily opravný prostředek proti rozhodnutí stavebního úřadu. Osoby zúčastněné na řízení proto navrhly, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[21] Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona lze dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce, pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení, užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí.

[22] Podle § 77 stavebního zákona provádí kolaudační řízení stavební úřad, který vydal stavební povolení nebo povolil terénní úpravy, těžební a jim podobné nebo s nimi související práce, jakož i informační, reklamní a propagační zařízení.

[23] Podle § 81 odst. 1 stavebního zákona v kolaudačním řízení stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení.

[24] Podle § 81 odst. 4 stavebního zákona může být s kolaudačním řízením spojeno řízení o změně stavby, pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení.

[25] Podle § 22 odst. 3 vyhlášky, pokud změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení (například nemění se umístění, půdorysný ani výškový rozsah stavby, účel, konstrukční ani dispoziční řešení), lze změnu po projednání se stavebním úřadem vyznačit v ověřených vyhotoveních původní projektové dokumentace a projednat ji při kolaudačním řízení.

[26] Podle § 94 odst. 1 správního řádu správní orgány z moci úřední přezkoumávají v přezkumném řízení pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy; účastník může dát podnět k

provedení přezkumného řízení, nicméně tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Pokud správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost podateli s uvedením důvodů do 30 dnů.

[27] Podle § 94 odst. 4 správního řádu, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

[28] Podle § 94 odst. 5 správního řádu je správní orgán při rozhodování v přezkumném řízení povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3), nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).

[29] Podle § 98 správního řádu jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. V takovém případě se dokazování neprovádí a prvním úkonem správního orgánu je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.

[30] Podstatou daného případu je posouzení, zda ministerstvo a ministr postupovali v souladu se zákonem, když rozhodnutí stavebního i krajského úřadu zrušili ve zkráceném přezkumném řízení; přesněji řečeno se jedná o posouzení toho, jaký charakter mají odchylky označované jako „úprava severního rohu budovy“ a „vedení plynovodní přípojky“, zda byly splněny všechny podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení a zda v tomto řízení správní orgány dostaly povinnosti šetřit práva nabytá v dobré víře.

[31] Co se týče „úpravy severního rohu budovy“, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se o nepodstatnou odchylku od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení nejedná. Jak totiž vyplývá ze spisové dokumentace, touto úpravou došlo ke zjevnému zásahu nejen co do půdorysného a dispozičního rozsahu předmětné stavby, ale zejména pak do jejích vodorovných a svislých konstrukcí. Jednalo se tak o změnu, která má zásadní vliv na stavebně technické řešení části budovy (tj. jejího severního rohu), kdy bylo užito odlišných konstrukčních prvků, než jaké byly obsahem ověřené projektové dokumentace. Uvedená úprava stavby tudíž právě v rámci jejího individuálního posouzení nespadá ve smyslu § 22 odst. 3 vyhlášky mezi odchylky nepodstatné, jež by bylo možné projednat v kolaudačním řízení. Naopak se jedná o změnu, která svým charakterem bezpochyby odpovídá značné části znaků z demonstrativního výčtu případů (konkrétně změně půdorysného rozsahu stavby a jejího konstrukčního a dispozičního řešení), jež nelze podle citovaného ustanovení za nepodstatné odchylky považovat. Zcela irelevantní je přitom argumentace stěžovatelů, že provedením předmětné úpravy došlo ke zmenšení plochy stavby o pouhé 3 promile oproti plánovanému stavu, neboť pro posouzení charakteru provedené změny nebyla její plošná výměra podstatná.

[32] V daném kontextu pak Nejvyšší správní soud shledal jako nedůvodnou i obecně tvrzenou stížní námitku týkající se nesprávné aplikace institutu zkráceného přezkumného

řízení. V této části posouzení daného případu totiž bylo možné zkrácené přezkumné řízení vést, neboť podmínky uvedené v § 98 správního řádu byly splněny. K tomu je třeba uvést zejména skutečnost, že povaha dané změny byla naprosto zřejmá z obsahu spisového materiálu (resp. projektové dokumentace), a proto rozhodoval-li příslušný správní orgán výlučně na základě znalosti spisového materiálu, nedopustil se nezákonnosti.

[33] Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou nesprávného posouzení „vedení plynové přípojky“, když se podle tvrzení stěžovatelů jednalo o nepodstatnou odchylku mezi uložením skutečným a plánovaným v ověřené projektové dokumentaci. Stěžovatelé v této souvislosti upozornili na skutečnost, že ne vždy lze trasu vedení inženýrských sítí úplně přesně naplánovat, a to s ohledem na již existující sítě, které nejsou vždy správně (popř. vůbec) zakresleny. Navíc odkázali i na skutečnost, že v projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení je uvedena poznámka, že *„poloha el. přípojky (kabelu) a vodovodní příp. mezi obj. 726/1 a 726/2 nebyla ověřena – nutno respektovat při výkop. pracích!“*.

[34] K uvedené námitce je předně nutné konstatovat, že realizace podzemního vedení sítí je ve stavební praxi mnohdy značně komplikovaná, a to jak z důvodů tzv. přirozených (tj. majících původ v přírodě samotné), tak i v důsledku dřívějších činností člověka (často i neregulovaných a neevidovaných). V tomto kontextu proto nelze tvrzení stěžovatelů, že skutečná trasa vedení byla fakticky ovlivněna zjištěním, že existuje podzemní kanalizační větev nevyznačená v situačním nákrese pro stavební řízení, považovat za zcela irelevantní. Přitom je možné poukázat také na *„Technickou zprávu – průmyslový plynovod“*, založenou ve správním spisu, v níž je uvedeno, že *„[s]távající podzemní sítě byly zakresleny pouze informativně“*.

[35] Pokud tedy bylo vedení plynové přípojky, za stěžovateli tvrzeného stavu, fakticky umístěno v obdobné (v části naprosto stejné) trajektorii jako plánované vedení ověřené ve stavebním řízení, tj. s odchylkami, jež jsou racionálně zdůvodnitelné a přiměřeného charakteru, jednalo se o hraniční případ, který bylo třeba důsledně zkoumat a hodnotit. Posouzení toho, zda se v tomto případě jednalo o změnu stavby spočívající v nepodstatných odchylkách od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, tudíž nebylo možné učinit pouhým porovnáním situačního výkresu, který byl součástí stavebního povolení, a výkresů v dokumentaci skutečného provedení stavby. Takový přístup, bez znalosti skutečného stavu věci na místě samém, resp. bez ověření či popření skutečností tvrzených stěžovateli, by byl v rámci realizace předmětného podzemního vedení nepřipustně formální. Nejvyšší správní soud tak na základě shora uvedeného uzavřel, že ve smyslu § 98 správního řádu nebyla v případě posouzení „vedení plynové přípojky“ splněna podmínka pro aplikaci institutu zkráceného přezkumného řízení, neboť porušení právního předpisu nebylo zjevné ze spisového materiálu. Příslušné správní orgány tedy pochybily, když v této části vedly zkrácené přezkumné řízení, a proto Nejvyšší správní soud shledal tuto stížní námitku důvodnou.

[36] Stěžovatelé v kasační stížnosti vyjádřili též nesouhlas se závěrem městského soudu, že nebyli v dobré víře. K této námitce je třeba v první řadě uvést, že § 94 odst. 4 a 5 správního řádu chrání v rámci přezkumného řízení osoby, které nabyly svých práv v dobré víře. V přezkumném řízení je pak nutné přihlídnout i k dopadu případného zrušení

rozhodnutí na subjektivní práva účastníků, založená již pravomocným rozhodnutím, a tento dopad poměřovat s veřejným zájmem, respektive s právy třetích osob.

[37] Kritérium posuzování jednání z hlediska dobré víry jednajícího není zákonem definováno, avšak je tradiční a trvalou součástí právního řádu. Nejvyšší správní soud vymezil pojem dobrá víra v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: „[d]obrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.“ Zásada ochrany dobré víry, jak ji vnímá § 2 odst. 3 správního řádu, bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy.

[38] Otázku nutnosti zohlednit nejen nezákonnost rozhodnutí, ale též práva nabytá v dobré víře řešil Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře. Podle ní „[i] v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé“ (rozsudek ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162). „Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 - 54, „[i] při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení“. Ochrana legitimního očekávání musí tedy tím spíše mít své místo při rozhodování vedeném zákonem jasně vyjádřenými kritérii, byť v projednávaném případě formou neurčitého právního pojmu „dobré víry“.

[39] Požadavek ochrany dobré víry ve veřejném právu se opakovaně objevuje i v judikatuře Ústavního soudu: „[P]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci“ [náález sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57)].

[40] Posouzení, zda svědčí účastníkovi řízení dobrá víra, pak záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména

doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti.

[41] Nejvyšší správní soud přitom ve svých předchozích rozhodnutích vymezil několik případů, kdy se stavebník dobré víry zpravidla dovolávat nemůže. Tyto případy shrnul v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 – 36, tak, že *„[s]tavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka.“* Tomu odpovídají i závěry odborné literatury např. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 822: *„Ustanovení § 94 odst. 5 by se nepoužilo např. v případě, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoliv přispěl (např. správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit.“*

[42] V ostatních případech však nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy. Pokud by totiž jakékoliv nedostatky v postupu stavebníka automaticky vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu provedené stavby se zákonnými požadavky jsou ovšem v první řadě zodpovědné správní orgány.

[43] Nejvyšší správní soud považuje za nutné poukázat na konkrétní okolnosti daného případu. V kontextu posouzení dobré víry stěžovatelů je třeba upozornit zejména na obsah protokolu o provedeném kolaudačním řízení ze dne 4. 5. 2001, ve kterém je uvedeno, že *„změny byly zakresleny v předložené dokumentaci skutečného provedení“*. Z projektové dokumentace skutečného provedení je přitom zřejmé, že se jednalo o úpravu vedení plynové přípojky. Dále z obsahu správního spisu vyplývá, že stavebnímu úřadu bylo dne 30. 5. 2007 doručeno podání stěžovatelů týkající se dodatečných drobných úprav stavby před kolaudací, a to včetně projektové dokumentace (*„úprava severního rohu budovy“*), s vyznačením prováděné změny. Na tuto změnu byl stavební úřad stěžovateli opětovně upozorněn podáním ze dne 2. 7. 2007. Dne 9. 7. 2007 vydal stavební úřad kolaudační rozhodnutí, kterým povolil užívání *„Stavební úpravy č. p. 1501 Nové Město nad Metují, Boženy Němcové na pozemku st. p. č. 726/2 dle KN v katastrálním území Nové Město nad Metují“*. Rozhodnutím krajského úřadu ze dne 4. 5. 2011 (v právní moci dne 9. 5. 2011) byl k odvolání osob zúčastněných na řízení změněn výrok rozhodnutí stavebního úřadu tak, že se povoluje užívání stavby *„stavební úpravy č. p. 1501, Nové Město nad Metují, Boženy Němcové“ umístěné na pozemku stavební parcela č. 726/2 k účelu užívání stavby pro výrobu a skladování - „základna pro externí opravy a servis strojů, opravy jejich agregátů, montážní a operativní zámečnické a kovoobráběcí práce“, včetně stavby plynovodní přípojky umístěné na pozemcích stavební parcela č. 726/2, 726/1 a pozemková parcela č. 437/4, vše v katastrálním území Nové Město nad Metují*. Uvedeným postupem tak krajský úřad přesně vymezil umístění stavby a plynovodní přípojky a doplnil účel užívání stavby. Osoby zúčastněné na

řízení poté dne 18. 7. 2011 podaly podnět k přezkumu rozhodnutí krajského úřadu. Rozhodnutím ministerstva ze dne 21. 3. 2012 následně bylo zrušeno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. 5. 2011 a rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 7. 2007, přičemž mu věc byla vrácena k novému řízení. Proti uvedenému rozhodnutí ministerstva podali stěžovatelé rozklad, který ministr pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 7. 8. 2012 (v právní moci dne 18. 8. 2012) zamítl s tím, že zrušení rozhodnutí stavebního i krajského úřadu bylo v souladu s právními předpisy.

[44] S přihlédnutím k uvedeným skutečnostem tak bylo u stěžovatelů možné předpokládat dostatečnou míru jistoty ohledně souladu prováděných změn s podrobnou právní regulací (a to nejméně od roku 2007 do roku 2012), když stavebnímu úřadu byly provedené změny oznámeny, avšak ten je zjevně považoval za nepodstatné odchylky od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, a takto je i projednal. Tomuto závěru pak k odvolání osob zúčastněných na řízení přisvědčil i krajský úřad. Byly to tedy orgány státní správy, které svými rozhodnutími potvrdily zákonnost postupu stěžovatelů, přičemž právě stavební úřad (resp. i krajský úřad) je orgánem disponujícím dostatečným personálním a odborným zázemím, aby dodatečné úpravy stavby před kolaudací, na základě zaslané projektové dokumentace s vyznačením změn, posoudil a v případě rozporu s právními předpisy na toto stěžovatele upozornil.

[45] Výše uvedené okolnosti tudíž svědčí tomu, že stěžovatelé skutečně mohli být v dobré víře ohledně souladu jejich postupu se schválenou projektovou dokumentací. Z jejich strany nešlo o žádné skrývání informací nebo o postup, který by bylo možné označit za matoucí správní orgán. Provedené změny stavby přitom lze z pohledu stěžovatelů, jakožto osob nedisponujících dostatečnou právní odborností, považovat za případy hraniční, u nichž bylo na správních orgánech, aby jejich problematické stránky identifikovaly a patřičně na ně zareagovaly. Tyto však stěžovatele po dobu několika let fakticky udržovaly ve stavu, kdy stěžovatelé mohli být důvodně přesvědčeni o zákonnosti svého postupu.

[46] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud, jakož i ministr a ministerstvo, nesprávně posoudili možnost existence a ochrany dobré víry stěžovatelů v přezkumném řízení. Danou stížní námitku tak vyhodnotil jako důvodnou.

[47] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Jelikož také napadená správní rozhodnutí trpí podstatnou vadou, která způsobuje jejich nezákonnost, pro kterou bylo možné tato rozhodnutí zrušit již v řízení před městským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že se za použití § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s., současně zrušuje také rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí ministerstva, přičemž se věc žalovanému vrací k dalšímu řízení.

[49] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé měli v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, mají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti stěžovatelů.

[50] Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč, z poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1000 Kč a odměny za právní zastoupení za 2 úkony právní služby ve výši 2 x 2100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012. Odměna za tyto úkony tak ve smyslu § 12 odst. 4 uvedené vyhlášky činí 6720 Kč, které se dále navyšují náhradou hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012). Protože je advokát stěžovatelů plátcem daně, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1537 Kč (tj. 21 % ze 7320 Kč). Náhrada nákladů za řízení o žalobě tedy činí celkem 12 857 Kč. Každému ze žalobců přísluší jedna polovina této částky 6428,50 Kč.

[51] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost stěžovatelů ve výši 2 x 5000 Kč a odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3100 Kč (písemné podání ve věci samé) podle § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“). Odměna za tento úkon ve smyslu § 12 odst. 4 vyhlášky činí 4960 Kč, přičemž se dále navyšuje o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože je advokát stěžovatelů plátcem daně, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1105 Kč (tj. 21 % ze 5260 Kč). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 16 365 Kč. Každému ze žalobců přísluší jedna polovina této částky, tedy 8182,50 Kč.

[52] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[53] Jelikož o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebylo rozhodováno, rozhodl Nejvyšší správní soud také o vrácení zaplaceného soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 2 x 1000 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. června 2016

pokračování

2 As 57/2016 - 62

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu